

Sygn. akt *XVII AmK 14/17*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2018 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący - SSO Ewa Malinowska	
Protokolant –protokolant sądowy Joanna Nande	

po rozpoznaniu 27 listopada 2018 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa (...) **Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w miejsc. Z.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 22 grudnia 2016 r., znak: (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od powoda (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w miejsc. Z. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt *XVII AmK 14/17*

UZASADNIENIE

Decyzją z 22 grudnia 2016 r., wydaną na podstawie art. 104 § 1 k.p.a., art. 10 ust. 1 pkt 4, art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b i art. 43 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 3b, art. 66 ust. 1 pkt 3b i art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dalej: utk), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na spółkę (...) sp. z o.o., Prezes Urzędu Transportu Kolejowego nałożył na ww. przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 18 020,48 zł za prowadzenie w okresie od 10 października 2013 r. do 5 września 2014 r. działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług trakcyjnych bez dokumentów uprawniających, o których mowa w art. 18 i art. 43 utk, tj. licencji na świadczenie usług trakcyjnych i certyfikatu bezpieczeństwa.

(decyzja, k. 6-15).

Odwołanie od powyższej decyzji wywiodła (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w miejsc. Z. (dalej: Spółka (...), Spółka (...)), zaskarżając decyzję w całości i wnosząc o jej uchylenie w całości. Strona powodowa wniosła również o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych oraz

kwoty 17 zł tytułem zwrotu kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa. Wobec zaskarżonej decyzji podniesiono następujące zarzuty:

- 1) naruszenie art. 13 ust. 6 utk w wersji obowiązującej do 29 grudnia 2016 r., poprzez jego niezastosowanie,
- 2) naruszenie art. 66 ust. 2a utk poprzez jego niezastosowanie,
- 3) naruszenie art. 66 ust. 2 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. b utk poprzez wadliwą subsumpcję do nich stanu faktycznego i przyjęcie, że istnieją przesłanki do nałożenia kary pieniężnej.

(odwołanie, k. 18-25).

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes UTK wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego postępowania, według norm przepisanych, z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i stopnia zawichości sprawy.

(odpowiedź na odwołanie, k. 49-53).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

(...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w miejsc. Z. jest przedsiębiorcą wykonującym działalność kolejową. Dnia 13 września 2013 r. Spółka uzyskała licencję na wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy, a 30 grudnia 2013 r. licencję na wykonywanie przewozów osób. W dniu 22 marca 2014 r. Spółka otrzymała świadectwo bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego, wydanym na podstawie art. 19 ust. 2 utk.

dowód: Licencja na świadczenie usług transportu kolejowego nr (...), k. 229-230 akt admin.; Licencja na świadczenie usług transportu kolejowego nr (...), k. 231-232 akt admin.; Świadectwo bezpieczeństwa nr (...), k. 631-632 akt admin.

W okresie od 10 października 2013 r. do 5 września 2014 r. Spółka (...) świadczyła na rzecz innych przewoźników usługi trakcyjne, polegające na wynajmowaniu lokomotyw i pracowników bezpośrednio związanych z prowadzeniem określonych pojazdów kolejowych, nie posiadając w tym zakresie certyfikatu bezpieczeństwa i licencji na świadczenie usług trakcyjnych. Usługi te świadczone na rzecz przewoźnika (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. (30 przypadków) oraz na rzecz Spółki (...) S.A. z siedzibą w W. (4 przypadki).

dowód: okoliczności bezsporne; Protokół kontroli przeprowadzonej w imieniu Prezesa UTK między 12 listopada a 22 grudnia 2014 r., k. 73-89 akt admin.; pismo (...) S.A., k. 55 akt admin.; pismo (...) Sp. z o.o., k. 67 akt admin.; Pismo Spółki (...) z 6 stycznia 2015 r., obejmującego zastrzeżenia do protokołu kontroli, k. 95-96 akt admin.; Wystąpienie pokontrolne Prezesa UTK z 18 lutego 2015 r., k. 103-105 akt admin.

Pismem z 13 maja 2015 r. Prezes UTK zawiadomił Spółkę (...) o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej za prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług trakcyjnych, bez dokumentów uprawniających, o których mowa w art. 18 i art. 43 utk, tj. licencji na świadczenie usług trakcyjnych i certyfikatu bezpieczeństwa.

dowód: Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, k. 107-108 akt admin.

Dnia 12 marca 2015 r. Spółka (...) uzyskała certyfikat bezpieczeństwa – część A, a 16 lipca 2015 r. certyfikat bezpieczeństwa – część B.

dowód: Certyfikat bezpieczeństwa – część A o nr identyfikacyjnym UE: (...), k. 513-514 akt admin.; Certyfikat bezpieczeństwa – część B o nr identyfikacyjnym UE: (...), k. 557-558 akt admin.

W dniu 31 grudnia 2014 r. Spółka (...) wystąpiła do Prezesa UTK z wnioskiem o udzielenie licencji na świadczenie usług trakcyjnych (udostępnianie pojazdów trakcyjnych). Pismem z 25 maja 2015 r. organ zawiadomił Spółkę o

pozostawieniu przedmiotowego wniosku bez rozpatrzenia, wobec nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie jego braków formalnych.

dowód: Wniosek, k. 169 akt admin.; Zawiadomienie, k. 563-565 akt admin.

W roku podatkowym 2015 Spółka (...) uzyskała przychód w wysokości (...)zł.

dowód: Zeznanie CIT-8 za rok podatkowy 2015, k. 597-603 akt admin.

W dniu 22 grudnia 2016 r. Prezes UTK wydał decyzję, na mocy której nałożył na Spółkę (...) karę pieniężną za prowadzenie w okresie od 10 października 2013 r. do 5 września 2014 r. działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług trakcyjnych bez wymaganych dokumentów uprawniających. Decyzja ta została zaskarżona w ramach niniejszego postępowania sądowego.

Powyżej opisany stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o wyżej wskazane dowody, zgromadzone w toku postępowania sądowego i administracyjnego oraz twierdzenia stron. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebrany w sprawie dokumentom, które nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, aby odmówić im mocy dowodowej.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje.

Odwołanie podlegało oddaleniu wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie miały przepisy ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, regulujące kwestię wykonywania działalności w zakresie świadczenia usług trakcyjnych, w brzmieniu aktualnym na datę wydania zaskarżonej decyzji oraz okres, w jakim powód świadczył usługi trakcyjne bez wymaganych dokumentów. Zgodnie z art. 4 pkt 9a utk, usługi tego rodzaju polegają na zapewnieniu przez przewoźnika kolejowego pojazdu kolejowego z napędem wraz z obsługą maszynistów do wykonywania przewozu kolejowego albo zapewnieniu obsługi maszynistów do prowadzenia pojazdu kolejowego z napędem. Według definicji ustawowej, zawartej w art. 4 pkt 9 utk, przewoźnikiem kolejowym jest zaś przedsiębiorca, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe lub świadczy usługę trakcyjną. Stosownie do treści art. 43 ust. 1 i ust. 5 utk, licencjonowaniu podlega działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych. Przy czym, licencja nie uprawnia przedsiębiorcy do dostępu do infrastruktury kolejowej, gdyż stosownie do treści art. 18 ust. 1 pkt 2 utk, to uprawnienie gwarantuje certyfikat bezpieczeństwa. W myśl art. 18b ust. 1 utk, Prezes UTK wydaje certyfikat bezpieczeństwa przewoźnikowi kolejowemu, który po raz pierwszy rozpoczął lub zarejestrował swoją działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Certyfikat bezpieczeństwa określa rodzaj i zakres działalności kolejowej oraz składa się z:

- 1) części akceptującej system zarządzania bezpieczeństwem, o którym mowa w art. 17a;
- 2) części sieciowej akceptującej uregulowania przyjęte przez przewoźnika kolejowego w celu spełnienia wymagań niezbędnych do bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej; wymagania te dotyczą stosowania (...) i krajowych przepisów bezpieczeństwa łącznie z przepisami dotyczącymi eksploatacji sieci kolejowej, uznawania świadectw personelu kolejowego oraz uzyskania świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdu kolejowego lub zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego na potrzeby kontroli zagrożeń i bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 3b utk, przedsiębiorca, który prowadzi działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług trakcyjnych, bez dokumentów uprawniających, o których mowa w art. 18 i art. 43, podlega karze pieniężnej. Natomiast stosownie do treści art. 66 ust. 2 utk, za naruszenie przez przedsiębiorcę każdego z przepisów ust. 1 Prezes UTK nakłada, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości do (...) rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, z zastrzeżeniem ust. 2a. Zgodnie zaś tym ostatnim przepisem, organ może odstąpić od nałożenia kary, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte w terminie

określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6, tj. decyzji określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości wydawanej w przypadku stwierdzenia przez Prezesa UTK naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa.

W niniejszej sprawie poza sporem jest, że w okresie od 10 października 2013 r. do 5 września 2014 r. Spółka (...) świadczyła usługi trakcyjne bez wymaganych dokumentów uprawniających, tj. bez licencji na świadczenie tego rodzaju usług, jak i bez certyfikatu bezpieczeństwa. Zasadnicza kwestia sporna dotyczyła natomiast tego, czy zaskarżona decyzja Prezesa UTK z 22 grudnia 2016 r., o nałożeniu na powoda kary pieniężnej za popełnienie wskazanego deliktu administracyjnego, była przedwczesna. W opinii powoda, rozstrzygnięcie to powinno zostać poprzedzone decyzją wydaną na podstawie art. 13 ust. 6 utk, w której organ regulacyjny stwierdziłby naruszenie przepisów oraz wyznaczył termin do usunięcia nieprawidłowości. Powód powołał się w tym zakresie na pogląd prezentowany w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zgodnie z którym kara pieniężna jest środkiem ostatecznym i powinna być stosowana dopiero wówczas, gdy przewoźnik nie zastosuje się do nakazu wynikającego z decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 utk. Zdaniem Spółki, Prezes UTK nie dał jej możliwości naprawienia powstałych naruszeń w trybie tego przepisu, tylko od razu wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

Sąd Okręgowy nie podziela stanowiska prezentowanego w powyższym zakresie przez stronę powodową. Stwierdzenie przez Prezesa UTK naruszenia przepisów z zakresu transportu kolejowego decyzją wydawaną w oparciu o przepis art. 13 ust. 6 utk (w której określa się zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości) oraz nałożenie kary pieniężnej za zachowanie sankcjonowane na podstawie art. 66 ust. 1 utk, następuje w dwóch formalnie odrębnych postępowaniach, które mogą wszakże wykazywać powiązania funkcjonalne, podmiotowe i przedmiotowe. Systematyka ustawy o transporcie kolejowym nie uzależnia jednak możliwości orzeczenia sankcji w postaci kary pieniężnej od wcześniejszego wezwania naruszcyciela do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Zatem w sytuacji, gdyby określone niedozwolone zachowanie wypełniało przesłanki z obu wymienionych przepisów, organ regulacyjny byłby zobowiązany do wydania decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 utk i jednocześnie spoczywałby na nim obowiązek wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Użycie przez ustawodawcę w art. 66 utk sformułowania „Prezes UTK nakłada karę pieniężną”, wskazuje bowiem na obowiązek organu, a nie uprawnienie, nałożenia kary w razie stwierdzenia zaistnienia okoliczności uzasadniających jej wymierzenie. Przewidziana w przywołanym przepisie sankcja administracyjna jest stosowana przez organ regulacyjny automatycznie, na podstawie ustawy, a jej zastosowanie nie zależy od uznania organu. Decyzja o nałożeniu kary pieniężnej ma zatem charakter tzw. decyzji związanej. Stwierdzenie wystąpienia zachowania wypełniającego przesłanki poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 66 ust. 1 utk, obliguje więc Prezesa UTK do wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, a dopiero w toku tego postępowania organ mógłby skorzystać z uznaniowej kompetencji do odstąpienia od nałożenia kary, zgodnie z art. 66 ust. 2a utk. W rozpatrywanym przypadku nie można mówić o jakimkolwiek proceduralnym związaniu organu regulacji rynku kolejowego co do kolejnych etapów postępowania, które muszą zostać wyczerpane, zanim możliwe będzie skorzystanie z przysługującej organowi kompetencji do nałożenia kary pieniężnej (tak: Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 31 maja 2017 r., wydanego w sprawie o sygn. akt III SK 27/16, System Informacji Prawnej LEX nr 2329447). Wobec tego, w ocenie Sądu Okręgowego, za chybiony należy uznać pogląd o konieczności uchylenia zaskarżonej decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na Spółkę (...), jako przedwczesnej, z powodu niewydania uprzednio przez Prezesa UTK decyzji w trybie art. 13 ust. 6 utk. Kwestia niewydania tego rodzaju orzeczenia pozostaje bowiem bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W sprawie tej sporne było także zagadnienie związane z możliwością usunięcia skutków naruszenia przepisów ustawy, których dopuścił się powód. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku, skoro regułą jest nakładanie kar pieniężnych za naruszenia enumeratywnie wymienione w art. 66 ust. 1 utk, to odstąpienie od nałożenia kary stanowi wyjątek i wymaga działania ustawodawcy. Zakres zastosowania art. 66 ust. 2a utk jest wąski i dotyczy tylko określonej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 utk. Odstąpienie od nałożenia kary może bowiem dotyczyć tylko tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną, które mają charakter skutkowy. Natomiast w niniejszej sprawie instytucja ta nie mogłaby znaleźć zastosowania wobec braku możliwości usunięcia skutków stwierdzonego naruszenia. Zdaniem Sądu Okręgowego, świadczenie przez

powoda usług trakcyjnych bez wymaganych dokumentów nie niosło ze sobą usuwalnego skutku, który uzasadniałby zastosowanie art. 66 ust 2a utk. Wprawdzie istnieje możliwość usunięcia samej nieprawidłowości, poprzez uzyskanie licencji i certyfikatu bezpieczeństwa – przy czym ten ostatni dokument ostatecznie powód uzyskał – jednak w żaden sposób nie da się usunąć skutków tej nieprawidłowości. W analizowanym przypadku nie ma możliwości, aby przywrócić stan, w którym w okresie od 10 października 2013 r. do 5 września 2014 r. Spółka (...) świadczyła usługi trakcyjne zgodnie z wymogami prawa, a więc legitymując się wymaganymi dokumentami. Sąd stoi na stanowisku, że jeżeli powód w żaden sposób nie jest w stanie usunąć skutków naruszenia, którego dopuścił się w konkretnym terminie w przeszłości, odstąpienie od wymierzenia kary byłoby naruszeniem dyspozycji przepisów ustawy o transporcie kolejowym (tak: Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 16 października 2014 r., sygn. akt VI ACa 1913/13, System Informacji Prawnej LEX nr 1649150).

Z tych wszystkich względów, Sąd Okręgowy uznał, że w niniejszej sprawie istniały podstawy do nałożenia na powodową Spółkę kary pieniężnej, w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 3b utk. Wymaga przy tym podkreślenia, że odpowiedzialność przewidziana w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, tzn. jest ona niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy, czy też od stopnia jego winy w danym przypadku. Zarzucalność czynu związana jest bowiem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie prawa. Przesłankę winy uwzględnia się jedynie na etapie miarkowania kary pieniężnej, wpływa ona na wysokość tej kary. Odnosząc się do wysokości kary orzeczonej w zaskarżonej decyzji, należy odnotować, że sam wymiar kary nie był kwestionowany przez powodową Spółkę. Natomiast zdaniem Sądu, kara ta została prawidłowo wyliczona w tym sensie, że jej wysokość mieści się w granicach określonych w ustawie, skoro stanowi około (...) przychodu osiągniętego przez Spółkę w 2015 r., a maksymalna wysokość kary, jaka mogła być wymierzona w danym przypadku, wynosiła (...) zł. Prezes UTK prawidłowo uwzględnił, jako okoliczności mające wpływ na wymiar kary, zakres naruszenia przepisu ustawy (znaczące naruszenie obowiązków ustawowych), dotychczasową działalność powoda (w tym nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli, nieprowadzenie uprzednio wobec Spółki postępowań administracyjnych w oparciu o przepis art. 66 ust. 1 utk oraz zaangażowanie powoda w wyjaśnienie naruszenia i podjęcie działań zmierzających do uzyskania wymaganych dokumentów) oraz jego możliwości finansowe. W ocenie Sądu, kara w wysokości ustalonej w zaskarżonej decyzji jest adekwatna do zakresu naruszenia przez powoda przepisów prawa i pozwoli ona na osiągnięcie przypisywanych jej funkcji.

W świetle powyższych ustaleń, zarzuty i twierdzenia odwołania, podniesione w stosunku do zaskarżonej decyzji, nie zasługiwały na uwzględnienie. Zdaniem Sądu, stanowią one jedynie polemikę z rozstrzygnięciem Prezesa UTK, nieopartą argumentami i dowodami, które pozwoliłyby na przyjęcie oceny odmiennej od oceny dokonanej przez organ regulacyjny.

Z tych wszystkich względów, na podstawie art. 479⁷⁵ § 1 k.p.c., Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że powód - jako przegrywający sprawę – zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu Prezesowi UTK kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone w oparciu o § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Ewa Malinowska